

Kein CETA ist auch keine Lösung: von kleinen Fragen innerhalb und großen Antworten jenseits des Abkommens

Rudloff, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudloff, B. (2016). *Kein CETA ist auch keine Lösung: von kleinen Fragen innerhalb und großen Antworten jenseits des Abkommens*. (SWP-Aktuell, 62/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49250-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kein CETA ist auch keine Lösung

Von kleinen Fragen innerhalb und großen Antworten jenseits des Abkommens

Bettina Rudloff

Der Abschluss der europäisch-amerikanischen Verhandlungen über das Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) ist mittlerweile zumindest in zeitliche Ferne gerückt. Damit hat das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada, bislang meist nur im Zusammenhang mit dem EU-USA-Abkommen wahrgenommen, auch für sich allein an Bedeutung gewonnen. CETA hat vielfältige Kritik ausgelöst, bei der organisierten Zivilgesellschaft vor allem in Deutschland ebenso wie bei europäischen Regierungen wie jenen Österreichs, Belgiens, Rumäniens und Bulgariens. Nun scheint eine politische Einigung näher; auch dank Überzeugungsarbeit der kanadischen Handelsministerin. Noch immer aber kann das fertig verhandelte Abkommen in verschiedenen Stadien gestoppt werden – sowohl im Ministerrat der EU als auch durch fehlende Ratifizierung seitens Europa-Parlament oder nationaler Parlamente. Doch welche der kritisierten Bestimmungen sind in CETA überhaupt noch enthalten, und wie können sie realistischerweise geändert werden? Abgesehen von diesen Fragen ist es an der Zeit, jene Streitpunkte zu benennen, die gar nichts mit dem Abkommen zu tun haben und die von der EU allein gelöst werden könnten.

Aus Sicht Kanadas ist ein Freihandelsabkommen mit der EU schon aus bloßen Wohlfahrtsüberlegungen interessant. Schließlich sind die Europäer nach den dominanten USA der zweitwichtigste Handelspartner des Landes. Umgekehrt aber spielt Kanada für die EU wirtschaftlich eine sehr untergeordnete Rolle; es belegt unter den Handelspartnern der Union gerade einmal Rang 11. Entsprechend unterschiedlich sind die Wohlfahrtseffekte, die für den Zeitpunkt erwartet werden, wenn das Abkommen nach sieben Jahren umgesetzt wäre. Während sich die Schätzungen für

die kanadische Seite auf dauerhaft 1000 Euro mehr Einkommen je Bürger und Jahr belaufen, sind es im Falle der EU lediglich 60 Euro. Welches Interesse hat die EU also an einem solchen Abkommen?

Kanada ist vor allem politisch interessant

CETA wurde angebahnt im Zuge einer veränderten handelspolitischen Strategie, der die EU seit etwa zehn Jahren folgt – weg von multilateralen Vereinbarungen, hin zu mehr bilateralen Abkommen. Neben den

Verhandlungen mit Kanada führte die EU in dieser Phase vergleichbare Gespräche auch mit Singapur, Korea und Japan.

Die entsprechenden Abkommen umfassen im Gegensatz zu früheren, auf klassischen Zollabbau konzentrierten Abkommen auch Standards, Regulierungszusammenarbeit, öffentliches Beschaffungswesen und Investitionen. Der letzte Punkt erklärt sich unter anderem durch die veränderte Kompetenzlage, wie sie in der EU mit dem Vertrag von Lissabon entstanden ist. Er ordnete die meisten Formen ausländischer Direktinvestitionen der europäischen Handelspolitik zu (Artikel 207 AEUV), was nationale Investitionsschutzabkommen obsolet machte. Auch CETA enthält als umfassendes Abkommen ein Kapitel mit entsprechenden Bestimmungen, die viel diskutiert und nachverhandelt wurden.

Die strategische Bedeutung von CETA geht aber vor allem darauf zurück, dass die EU zeitversetzt Verhandlungen mit den USA aufnahm. Die Verhandlungen mit Kanada sollten dafür eine Blaupause liefern, mehr noch: gemeinsam mit TTIP sollte CETA eine Art Goldstandard für alle künftigen Abkommen der westlichen Welt etwa mit China oder Brasilien schaffen.

Was sind die Sorgen?

Die meisten Befürchtungen, wie sie von zivilgesellschaftlicher und politischer Seite zu CETA geäußert wurden, drehen sich um folgende Punkte:

(1) *Investitionsschutz* wurde bis zum Lissabonner Vertrag in mehr als 1000 bilateralen Investitionsschutzabkommen (Bilateral Investment Treaty, BIT) der EU-Mitgliedstaaten definiert – was fast die Hälfte aller BITs weltweit ausmacht. Hauptziel solcher Abkommen ist es, Investoren in Ländern mit schwacher Gerichtsbarkeit vor Enteignung zu schützen; diese ist nach den BITs nur gegen Entschädigung möglich. Europäische BITs sind dabei vor allem mit Entwicklungsländern geschlossen worden. Generell und auch bei CETA gibt es starke Bedenken gegen das vorgesehene schieds-

gerichtliche Verfahren, bei dem Unternehmen Staaten verklagen können. In solchen Fällen wird ein Ad-hoc-Panel aus hochspezialisierten Anwälten zusammengestellt. Kritiker sehen darin eine private Parallelgerichtsbarkeit. Sie stehe nur Unternehmen, nicht aber etwa Privatpersonen zur Verfügung; sie sei intransparent, laufe teilweise abseits der regulären Justiz und biete weder unabhängige Entscheider wie Richter noch eine Berufungsinstanz. Die Sorge vor hoher Entschädigung beschränke faktisch das Regulierungsrecht der Staaten. Denn wenn eine Gesetzesverschärfung nach dem Zeitpunkt der Investition – etwa durch neue Umweltauflagen – als Enteignung verurteilt werden könne, würden Staaten aus vorseilendem Gehorsam entsprechende Politikänderungen vermeiden (»regulatory chill«). Gerade bezogen auf Kanada und die EU seien zudem die bestehenden Gerichtssysteme ausreichend.

(2) *Standards, Regulierungskooperation und Vorsorgeprinzip* sind Punkte, an denen sich die Ängste vor CETA und TTIP – verdichtet im Symbol des »Chlorhühnchens« – besonders stark entzündet haben. Die Sorge ist, dass das hohe Verbraucherschutzniveau der EU unterlaufen wird und es zu einer Angleichung von Standards auf unterstem Niveau kommt. Überdies werde, so Kritiker, bei noch nicht gesetzlich fixierten Standards im Zuge der laufenden Regulierungskooperation vorseilend die Haltung des Handelspartners übernommen – ein Muster, das bereits durch Investorstreitverfahren begünstigt werde. Als gefährdet gilt vor allem das Vorsorgeprinzip der EU, wie es durch Artikel 191 AEUV auch primärrechtlich verankert ist. Befürchtet wird, dass sich eher das nordamerikanische Konzept der Nachsorge durchsetzen könnte (vgl. SWP-Aktuell 63/2014). Demnach wird ein neues Produkt oder ein neues Verfahren zugelassen, solange nicht eindeutig nachgewiesen ist, dass damit ein Risiko einhergeht. Das Vorsorgeprinzip dagegen verlangt, dass vor einer Zulassung Unschädlichkeit festgestellt wird. Zwischen der EU auf der einen und den USA sowie Kanada auf der anderen

Seite gab es wegen dieser unterschiedlichen Ansätze einige Streitfälle vor der Welthandelsorganisation (WTO) – etwa über Hormonfleisch oder gentechnisch veränderte Organismen –, bei denen die EU unterlag. Das Urteil lautete auf ungerechtfertigte Handelshemmnisse.

(3) *Arbeit, Umwelt und Nachhaltigkeit.* Wie im Bereich der Standards wird bei diesen Feldern befürchtet, die als schlechter geltenden Standards Nordamerikas würden sich durchsetzen. Damit, so die Kritiker, wären Schiefergas-Gewinnung und Lohn-dumping in Europa Tür und Tor geöffnet.

(4) *Daseinsvorsorge* bezieht sich auf öffentliche Aufgaben wie Bildung oder Gesundheit und wird in CETA durch unterschiedliche Handelsbestimmungen angesprochen, wie etwa Regeln für staatliche Subventionierung, Schutz geistigen Eigentums oder Zugang zum Dienstleistungsmarkt. Hauptfrage ist dabei, ob es in bilateralen Regelwerken Platz gibt für unterschiedliche Auffassungen zu kulturellen Angelegenheiten. Dies betrifft etwa die deutsche Politik zur Förderung öffentlicher Theater. Kritiker sehen zudem das Risiko, dass bei einer Marktöffnung die steigende Konkurrenz aus Kanada europäische Anbieter von öffentlichen Leistungen verdrängt, Kommunen durch Privatisierung ihre traditionellen Aufgaben (und Einnahmen) verlieren und letztlich das Angebot an öffentlichen Leistungen geringer und schlechter wird.

(5) *Transparenz, Legitimierung und Partizipation der Bevölkerung* im Falle der CETA-Verhandlungen wurden seit deren Beginn vor allem von der deutschen Protestbewegung als mangelhaft beurteilt. Trotz der üblichen Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission sah sich die organisierte Zivilgesellschaft – die sich noch nie so stark für ein Handelsabkommen interessiert hatte – zu wenig beachtet. Aber auch Mitglieder des Europa-Parlaments beklagten früh, nicht ausreichend über Zwischenergebnisse der Verhandlungen informiert zu sein. Zudem wurden Gremien, die gemäß CETA gegründet werden sollen, als undemokratische neue »Supraorgane« kritisiert.

Viele der Aufreger gab es lange vor CETA
Europäisch-kanadische Wirtschaftsverhandlungen begannen bereits in den 1970er Jahren. Sie führten zu einer Vielzahl an bilateralen Übereinkünften, auch in den besonders umstrittenen Feldern der Regulierungskooperation und des Investitionsschutzes (siehe Box). Die bestehende Regulierungskooperation reicht von reinem Dialog bis hin zu »Äquivalenzabkommen«, die einzelne Produktstandards anerkennen. Daneben gibt es Abkommen zur »wechselseitigen Anerkennung«, mit denen das gesamte Regelungssystem des Handelspartners für eine ganze Branche anerkannt wird.

Unter den bestehenden Investitionsschutzabkommen zwischen sieben EU-

Bestehende europäisch-kanadische Vereinbarungen (Auswahl):

1) Regulierungskooperation

- ▶ Rahmenübereinkommen über handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit 1976: Grundlage und Zielsetzung für Kooperationen
- ▶ Äquivalenz-Veterinärabkommen 1998
- ▶ Abkommen zur wechselseitigen Anerkennung 1998 (einzelne Branchen wie Telekommunikation und Medikamente)
- ▶ Abkommen zur Regulierungskooperation 2004: Grundlagen des freiwilligen Austauschs
- ▶ Dialog über den Marktzugang für Biotechnologie 2009: Lösungsmaßnahme des WTO-Panels im Gentechnik-Streitfall
- ▶ Abkommen zu Bioprodukten 2011: Wechselseitige Anerkennung

(2) Investitionsschutz

- ▶ Abkommen alten Typs: Polen (1990), Ungarn (1993), Kroatien (2001), Lettland (2011)
- ▶ Abkommen neueren Typs: Rumänien (2011), Slowakei (2012), Tschechische Republik (2012)

Staaten und Kanada beinhalten die jüngeren bereits erste Ansätze jener umfassenden Reformen, die nun von CETA vorgesehen sind. So wurden genau für die befürchtete indirekte Enteignung durch Politikänderung erste Ausnahmen definiert. Diese Vorläuferabkommen fanden Eingang in den Text von CETA; wenn Letzteres in Kraft tritt, verlieren sie ihre Gültigkeit. Das Investitionsschutzkapitel ersetzt dann die bestehenden Abkommen und gilt für die übrigen Mitgliedstaaten neu. Umgekehrt aber haben alle diese Vorläufer weiterhin Bestand, sollte CETA nicht zustande kommen.

Vieles kann die EU allein verbessern

Die Verhandlungen über CETA begannen offiziell im Jahr 2009. Sie konnten bis 2013 – also relativ schnell – abgeschlossen werden. Nachdem jedoch zunehmend Kritik vor allem am Investitionsschutzkapitel aufgekommen war, schob die EU im Frühjahr 2014 ein Konsultationsverfahren ein, um Positionen zu dem Abkommen zu sammeln. Bereits im Sommer des Jahres entwickelte ein Rechtsgutachten im Auftrag des deutschen Wirtschaftsministeriums ein reformiertes Kapitel in Form eines Modell-Investitionsschutzabkommens, das sich 2015 in einem ähnlichen Reformvorschlag der Kommission wiederfand. Nachdem im Herbst 2015 eine neue liberale Regierung in Kanada angetreten war, wurden diese Reformen in das bereits abgeschlossene Abkommen übernommen – ein einmaliger Vorgang in der Geschichte europäischer Handelsabkommen. Im Juli 2016 legte die Kommission den juristisch geprüften Text dem Ministerrat zur Unterschrift vor, die Ende Oktober erfolgen sollte. Selbst jetzt fanden noch transatlantische Klärungsgespräche statt. Diese führten im Falle einzelner Bedenken zu ergänzenden Auslegungsvereinbarungen, die Anfang Oktober geleakt wurden. Sie sollen die Ratifizierungsbereitschaft des Europa-Parlaments und der nationalen Parlamente fördern.

Den Sorgen, die noch geäußert werden, lässt sich mit unterschiedlichen Antworten

begegnen. (1) Zunächst gibt es jene Bereiche, in denen CETA echte Verbesserungen bringt, so dass ein Verzicht auf das Abkommen nachteilig wäre (Investitionsschutz). (2) Dann existieren Punkte, die zwar gegenwärtig auf Kritik stoßen, die aber auch bisher schon genau so geregelt wurden, wie es von CETA vorgesehen ist (Standards und Regulierungskooperation). (3) Einige Kritikpunkte betreffen Risiken, die tatsächlich neu sind, sich aber durch Präzisierungen im Abkommen noch auffangen ließen (Daseinsvorsorge, Arbeit, Umwelt und Nachhaltigkeit). (4) Weitere Bedenken gelten einer letzten Kategorie von Problemen, die besser oder überhaupt nur außerhalb von CETA zu lösen sind (Transparenz, Legitimierung, Partizipation und Vorsorgeprinzip).

(1) Verzicht auf CETA hätte negative Folgen: Investitionsschutz

Das nachverhandelte Investitionsschutzkapitel in CETA enthält die besten Regeln unter den mehr als 3000 BITs weltweit. Was die umstrittenen Schiedsgerichte betrifft, wurde eine Berufungsinstanz ermöglicht, ein Schritt in Richtung ständiger, unabhängiger Richter getan und das Recht auf staatliche Regulierung – das oft Gegenstand von Schiedsverfahren ist – stärker definiert. Allerdings hilft eine solche Präzisierung nur begrenzt, da eine Gesetzesänderung etwa aus Umweltgründen ohnehin zulässig ist; entscheidend sind allein deren Ausmaß und Auswirkungen. Damit wird immer ein großer Teil der Auslegung im Rahmen der Urteilsfindung stattfinden müssen. Umso wichtiger ist daher die Verfahrensqualität, die nun gestärkt wurde. Vor allem aber gibt es in CETA die Verpflichtung, einen multilateralen Internationalen Gerichtshof zu schaffen.

Im Falle jener sieben EU-Mitgliedstaaten, die bereits Investitionsschutzabkommen mit Kanada geschlossen haben, würden diese durch CETA ersetzt. Alle anderen EU-Staaten würden erstmals überhaupt ein Investitionsschutzabkommen mit einem starken Partner abschließen. CETA-Kritiker

verweisen darauf, dass beide Seiten über funktionierende Gerichtssysteme verfügen. Dass es mit sieben EU-Mitgliedern zu BITs kam, legt aber ja gerade nahe, dass Kanadas Vertrauen in die Gerichtsbarkeit zumindest dieser Staaten nicht sonderlich groß ist; gegen vier davon wurden immerhin auch Schiedsverfahren angeregt (Rumänien, Tschechische Republik, Slowakei, Kroatien). Für die Befürworter von CETA dagegen bedeutet das reformierte Kapitel einen überfälligen Systemwechsel. Die Gretchenfrage ist, ob man besser gar kein Investitionsschutzkapitel unterzeichnet, auf den großen Wurf eines multilateralen Gerichtshofs hinarbeitet und alle bisherigen BITs weltweit auflöst (was unrealistisch ist und wegen Kündigungsfristen ohnehin erst nach Jahrzehnten greifen würde) – oder eben die verbesserte Version von CETA als Schritt in die richtige Richtung betrachtet.

Angesichts des großen Entgegenkommens der kanadischen Regierung werden die Voraussetzungen wohl nie besser sein als jetzt; daher sollte man das CETA-Modell beim Investitionsschutz für weitere Abkommen nutzen. Das am 2. Dezember 2015 unterzeichnete Abkommen mit Vietnam folgt bereits diesem Modell. Je mehr neue Abkommen es übernehmen – etwa die anvisierten mit Neuseeland und Australien –, desto eher lässt sich ein multilaterales System schaffen. Um für die Überwindung anderer Sorgen, wie etwa zur Daseinsvorsorge (Punkt 3), Zeit zu gewinnen, ist der deutsche Vorschlag zu bedenken, das Investitionsschutzkapitel aus der vorläufigen Anwendung herauszunehmen, die bereits ab europäischer Ratifizierung gelten würde. Damit wäre für private kanadische Anbieter von Dienstleistungen in Europa der Klageweg erst einmal verschlossen.

(2) Verzicht auf CETA brächte keine Verbesserung: Standards und Regulierungskooperation

Bei den bisher in EU und Kanada gesetzlich verankerten Standards wirken bereits jetzt die Regeln aus den Vorläuferabkommen wie

dem Veterinärabkommen. Dort wurde in Positivlisten definiert, welche Standards der anderen Seite als wie stark gleichwertig akzeptiert werden. Ausgangspunkt ist, dass die Regelungen des Importlandes gelten – es sei denn, dies ist anders definiert. Damit können etwa weiterhin die EU-Staaten den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen verbieten. Eine europäische Zulassung solcher Pflanzen als Zutat für Lebens- und Futtermittel ist dagegen schon lange möglich und hat mit CETA nichts zu tun. Werden die Vorläuferabkommen im Sinne eines »living agreement« ergänzt – etwa durch Einbindung eines weiteren Sektors oder weiterer Äquivalenzbestimmungen –, so geschieht dies bislang auf EU-Ebene nach Artikel 218 AEUV kraft Ratsbeschluss, also ohne Beteiligung des Europa-Parlaments. Gemäß CETA würde der für alle Handelsabkommen typische gemeinsame Handelseusschuss mit Vertretern der Kommission und der kanadischen Regierung über solche Annexe entscheiden, die dann aber entsprechend den Verfahren der Partner umzusetzen wären. Der dabei erforderliche Ratsbeschluss entspricht somit genau dem Verfahren für die Vorläuferabkommen und würde auch ohne CETA für etwaige neue Äquivalenzabkommen oder deren Ergänzungen genutzt werden.

Regulierungskooperation wurde als explizites Kapitel zwar erstmals in die Abkommen mit Kanada und den USA aufgenommen; in älteren Abkommen gab es aber entsprechende Bezüge in den Kapiteln zu Agrarstandards und technischen Handelshemmnissen. Regulierungskooperation bezieht sich auf die Phase, bevor es zur Festsetzung von Standards und deren möglicher Anerkennung kommt. Zwischen der EU und Kanada besteht seit 2004 ein entsprechendes Abkommen; darin heißt es, dass ein Austausch zur Gesetzgebung des Partners formalisiert werden solle. Bereits hier – wie auch gemäß CETA – ist die Teilnahme freiwillig; nach CETA aber muss eine Verweigerung begründet werden. Kritiker fürchten, die eine Seite könnte sich in vorseilendem Gehorsam den Interessen des Partners

unterwerfen. Oftmals werden dafür uneindeutige Indizien herangezogen; so wird etwa behauptet, die EU habe 2013 eine bis dahin verbotene Milchsäurebehandlung von Rindfleisch in Schlachthöfen nur wegen der laufenden Verhandlungen mit Kanada und den USA erlaubt. Richtig ist, dass Regulierungskooperation dazu führen soll, Unterschiede bei Regulierungen abzubauen, welche aktuell die größte Handelsbehinderung weltweit bedeuten. Diese Kooperation setzt bei einem früheren Punkt an als die WTO, die verlangt, dass bereits verabschiedete Gesetze notifiziert werden. Nachträglich lassen sich Gesetze aber nur schwer wieder ändern, erst recht wenn es um solche des Handelspartners geht, an der die eigene Bevölkerung etwas auszusetzen hat. Wichtig ist die Tatsache, dass es Regulierungskooperation auch ohne CETA gab und gibt – sie ist die Grundlage aller bestehenden Vorläuferabkommen und würde auch bei neu geschlossenen bilateralen Äquivalenzabkommen stattfinden.

(3) Präzisierung in CETA wäre sinnvoll: Öffentliche Daseinsvorsorge, Arbeit, Umwelt und Nachhaltigkeit

Bei der *Daseinsvorsorge* definierte die EU in Abkommen bislang – entsprechend den WTO-Regelungen im General Agreement on Trade in Services (GATS) – mit einer Positivliste jene Dienstleistungen, für die sie ausländischen Zugang erlaubte. Ins CETA hingegen gelangte nun der umgekehrte Ansatz des North American Free Trade Agreement (NAFTA). Demnach gibt es eine prinzipielle Liberalisierung, und Ausnahmen werden in Negativlisten definiert. Flexibilität ermöglicht Annex II von CETA, der die ansonsten gültigen Sperrklinke- und Stillhalte-Klauseln – die spätere Änderungen verbieten – für die gelisteten Bereiche aussetzt. Die EU hat hier einen sektorübergreifenden Vorbehalt für den zukünftigen Ausschluss vom Prinzip des Marktzugangs definiert. Weitere ergänzende Ausnahmen wurden von der EU für Wasserversorgung, Transport und Bildung definiert. Laut ge-

leakter Zusatzvereinbarung besteht Flexibilität darin, Privatisierungen wieder rückgängig machen zu können. Offen bleibt aber, ob auch eine grundsätzliche Änderung der Liste und damit der Ausnahmen von Liberalisierung möglich ist.

Die Aspekte *Arbeit, Umwelt und Nachhaltigkeit* werden in drei Kapiteln behandelt. Ihnen gemeinsam ist das Problem, vom Streitverfahren des Abkommens nicht erfasst zu werden. Regelungen sind damit wenig durchsetzbar, denn es fehlt die Möglichkeit, etwa Vergünstigungen auszusetzen oder Entschädigungszahlungen bei Verletzungen zu erheben. Im Streitfall sollen lediglich Sachverständigengruppen zur losen Beratung hinzugezogen werden. Auch in anderen Abkommen sind diese Kapitel oft nicht durch das Streitverfahren abgedeckt, etwa in jenem mit Vietnam und den vorhergehenden mit Singapur und Südkorea.

Ebenso wie andere Abkommen enthält CETA in diesem Bereich relativ wenige Bestimmungen mit konkreten Inhalten. Vielmehr wird auf bestehende multilaterale Übereinkünfte verwiesen, etwa die Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die einzelne Unterzeichnerstaaten der ILO binden. Besonders die deutsche Kritik am Arbeitsschutzkapitel sorgte dafür, dass Kanada die letzten zwei der insgesamt acht ILO-Kernarbeitsnormen noch unterzeichnen wird, bevor das Europa-Parlament CETA ratifiziert. National bereits bestehende Standards sind wie andere Standards nicht anfechtbar. Denkbar ist die künftige Einführung neuer Standards im Zuge der Regulierungskooperation, ebenso ihre wechselseitige Anerkennung durch eine Annexänderung, wie generell auf freiwilliger Basis. Auch auf diesem Feld könnten künftige Gesetzesänderungen im Rahmen der Investitionsstreitverfahren angefochten werden. Immerhin gäbe es für solche Fälle aber nunmehr ein verbessertes Verfahren.

(4) CETA ist die falsche Adresse für Sorgen und Lösungen: Legitimierung, Transparenz, Partizipation, Vorsorge

Um die *Legitimität* von CETA zu erhöhen, ließe sich das Europa-Parlament stärker einbinden. Die EU selbst könnte dies veranlassen. Möglich wäre, den bei Annex-Änderungen üblichen Ratsbeschluss durch eine interinstitutionelle Vereinbarung abzulösen, die zudem auch transparenter gestaltet werden könnte. Hier ist die Anwendung von Artikel 295 AEUV zu prüfen, der bereits in der Vergangenheit auf neue Themen ausgedehnt wurde. So gibt es die neuen interinstitutionellen Vereinbarungen über den Zugang zu sensiblen Informationen der Sicherheitspolitik oder auch zur besseren Rechtssetzung. Auch eine stärkere oder frühere Beteiligung nationaler Parlamente ist denkbar. Sie könnten jenseits der generellen Informierung durch die Regierungen und der anschließenden Ratifizierung des inzwischen als gemischt definierten CETA-Abkommens am Ende des Prozesses bereits vor der europäischen Ratifizierung beratend angehört werden.

Transparenz ist nach den Artikeln 207.3 und 218.10 AEUV in dem Sinne gefordert, dass das Europa-Parlament durch die Kommission unverzüglich über den jeweiligen Verhandlungsstand informiert werden muss. Die Unterrichtung nationaler Parlamente ist dagegen nicht eindeutig geklärt. In Deutschland kann sie sich aus Artikel 23.3 GG ergeben. Er verlangt, dass die Regierung vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der EU entsprechende Stellungnahmen des Bundestags berücksichtigt, was wiederum Informiertheit des Parlaments voraussetzt. Diese aber ist nur möglich, wenn die Regierung selbst laufend in ausreichender Weise informiert wird. Bei künftigen Verhandlungen über Handelsabkommen sollte diese Frage bereits im Mandat der Kommission geklärt sein.

Eine *stärkere Beteiligung* der Zivilgesellschaft an den Verhandlungen oder an späteren inhaltlichen Änderungen des Textes – wie dies Kritiker forderten – sollte innerhalb der von CETA vorgegebenen Spielräu-

me ohnehin realisiert werden. So war und ist vorgesehen, im Bereich der Regulierungskooperation interessierte Akteure zur Mitwirkung einzuladen. Noch wichtiger aber ist, neue Formen der Partizipation zu entwickeln und dabei auf Erfahrungen in anderen Politikfeldern zurückzugreifen (und etwa zu ermöglichen, dass Bürger als Verhandler – wie Schöffen im Gericht – auftreten). Solche Formen der Beteiligung könnten mehr Akzeptanz finden und auch effektiver sein, als dies nach Bewertung der Kommission von 2014 für die bisherigen Konsultationsverfahren gilt. Gleichwohl sind der Partizipation auch Grenzen gesetzt, handelt es sich oft doch um sehr technische Detailfragen.

Angemahnt wird von Kritikern, dass CETA das *Vorsorgeprinzip* nicht explizit erwähnt. Damit seien bei fehlender wissenschaftlicher Evidenz zur Schädlichkeit von Verfahren oder Produkten keine politischen Schutzmaßnahmen möglich. Die Nichterwähnung verdeutlicht das generelle Problem, dass der Handelspartner den Ansatz der Vorsorge nicht teilt. Das CETA-Regulierungskapitel und auch dessen Vorläufer – das Abkommen zur Regulierung (siehe Box, S. 3) – betonen die wissenschaftliche Risikoschätzung als Leitidee für Standards. Zugleich aber schützen sie die nationale Hoheit zur Regelsetzung für eigene Schutzniveaus. Dieser Ansatz entspricht völlig der WTO-Logik, wie sie in CETA – nach üblichem Muster für Handelsabkommen – wiederholt wird: Auch die WTO nennt das Vorsorgeprinzip nicht explizit; nach dem Abkommen zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen (Artikel 5.7) aber dürfen zeitlich befristete Schutzmaßnahmen dann angewendet werden, wenn die wissenschaftliche Evidenz noch nicht ausreicht, um ein Risiko zu definieren. Dennoch sind einschlägige wissenschaftliche Informationen zu nutzen und weiterhin vor allem eine Risikoschätzung vorzulegen. Eine etwaige explosive Zunahme von Importen gentechnisch veränderter Nahrungs- und Futtermittel aus Kanada entspräche aktueller EU-Gesetzgebung, wenn diese Produkte

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

auch in der EU zugelassen sind. Sollen dennoch Handelsbeschränkungen auferlegt werden, so wären sie wissenschaftlich zu begründen, was bisher auch die zuständige Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit nicht vermochte. Das Problem ist, dass sich das von der EU genutzte Prinzip stark unterscheidet von allen standardisierten Verfahren der VN oder der OECD, wie sie international von den zuständigen Behörden für die Risikoschätzung angewendet werden. Diese nutzen bei ungenauen Daten Sicherheitsstandards. Davon aber hat sich die EU in ihrer Mitteilung zum Vorsorgeprinzip aus dem Jahr 2000 bewusst abgegrenzt, indem sie dieses als politisches Prinzip im Unterschied zum wissenschaftlichen Vorsichtsansatz definierte. Sie konstatierte weiter, dass akzeptable Risiken und damit auch das Vorsorgeprinzip als fluides Konzept im Zusammenspiel von Wissenschaft und Gesellschaft immer wieder neu auszuhandeln seien.

Die EU sollte ihre Begründungsstrategie weiter verbessern und konkrete Operationalisierungsansätze für unterschiedliche Fälle von Unsicherheit und Vorsorge entwickeln, um mehr Akzeptanz für ihren Ansatz zu finden. Das könnte Teil der Regulierungskooperation sein; bloße Nennung des Prinzips löst das generelle Problem nicht. Zudem scheint international mehr Toleranz gegenüber dem EU-Ansatz zu bestehen, als Kritiker fürchten – gibt es bislang doch nicht allzu viele Streitfälle zu europäischen Standards, die als nicht gerechtfertigt angesehen werden. Selbst in Fällen, bei denen die EU wegen vorsorgebegründeter Handelsbeschränkungen verurteilt wurde (Hormon-Fall, Zulassung von Gentechnik im Anbau), bewies sie große Hartnäckigkeit und hielt die Maßnahmen trotz des Urteils aufrecht. Oftmals sind zudem Kompromisse möglich, wie die Kanada und USA zugebilligte »hormonfreie« Zollquote. Denkbar ist auch, die bisherige Kennzeichnungspflicht für Gentechnik in pflanzlichen Lebensmitteln auf tierische Produkte auszudehnen – etwas, was die EU unabhängig von CETA verfolgen kann.

Etwas Besseres als CETA finden wir eben nicht überall

Einige Details, die Kritiker bemängeln, wurden zumindest laut der geleakten Zusatzvereinbarung geklärt; andere Streitpunkte wie die Herausnahme des Investorschutzes aus der vorläufigen Anwendung könnten noch gelöst werden. Insgesamt aber hat CETA mit seinen inhaltlichen Bestimmungen einen klaren Wegweiser für zukünftige EU-Abkommen gesetzt. Selbst der immer überlegene Multilateralismus mit global gültigen WTO-Regelungen wird von CETA unterstützt. So sollen die Vertragsparteien mit Hilfe weiterer Partner die Schaffung eines echten multilateralen Investitionsgerichtshofs anstreben – also das, was Kritiker fordern. Auch sollen auf multilateraler Ebene die immer noch hohen Agrarsubventionen abgebaut werden.

Unabhängig von den inhaltlichen Regelungen offenbarte der Verlauf der Verhandlungen einen hohen Grad an Selbstregulierung gegenüber vorgebrachter Kritik. Dies lässt hoffen, dass künftig von Beginn an bessere und integrativere Verhandlungen geführt werden. Nötig sein wird dies vor allem bei TTIP, das noch stärkerer Kritik als CETA ausgesetzt ist. Bedenken gegen CETA äußerten unterschiedliche Akteure aus diversen Mitgliedstaaten – Parlamente, Regierungen, Oppositionsvertreter, Parteien bzw. Parteiflügel oder Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft. Es wird am Ende aber darum gehen müssen, dass EU-Handelspolitik in der Summe die europäischen Interessen und nicht nur jene von Einzelstaaten oder individuellen Akteuren spiegelt.

Im größeren politischen Rahmen bedeutet es auch eine Stärkung der EU, wenn CETA in Kraft tritt. Sollte das Abkommen platzen, würde die EU, heute geprägt durch inneren Zerfall und außenpolitische Schwäche, mit dem Außenhandel den letzten Bereich aufgeben, in dem sie stets ein anerkannter großer Akteur war. Die EU sollte daher den eingeschlagenen Weg weitergehen und Handelsregeln kreativ mitgestalten – beginnend mit Kanada, nachfolgend mit Vietnam, Neuseeland und Australien.